

地域開発と住民福祉 (一)

京葉臨海工業地帯の造成と漁民生活の変貌——

向井 利 栄

Regional development and welfare of residents (I) Changes of fishermen's life with the industrialization of littoral zone in Chiba Prefecture

TOSHIE MUKAI

目 次

I 序 論

1. 地域開発における住民福祉の視点の回復
2. 分析方法と今後の展開方向

II 京葉臨海工業地帯の造成と漁民生活の変貌

1. 臨海工業地帯の造成と沿岸漁業
2. 京葉臨海工業地帯の概要
3. 漁場埋立にともなう漁業補償の現状と問題点
4. 漁民生活の変貌

III 結 語

I 序 論

1. 地域開発における住民福祉の視点の回復

わが国の経済は、過去数年間において、産業構造の高度化にともなつて高度の成長をとげた。すなわち昭和32年以降における鉱工業生産指数(産業総合)と国内実質国民所得の伸びは、それぞれ年率にして14%と11%に達している。しかしながら、このような驚異的ハイ・スピードでわが国経済を拡大発展させた高度成長政策を主導させたものは何であり、その結果生みだされたものは何であつたか、そしてその結果にたいして、国や地方自治体はどのように対処しようとしているかの重要な他の一面を見失なつてはならない。

周知のように、高度成長政策を主導したものとして基本的には、重化学工業化と開放経済体制に具えての国際競争力強化の二つの側面が考えられる。また高い経済成長の結果生みだされたものは消費者物価の上昇や社会的費用の急増等はもちろん、工業化、都市化の急速な進展がおこり、経済の地域的な不均衡、地域的格差が顕在化してきたことである。そして、これらの「ひずみ」等にたいしては国や地方自治体は地域経済開発で対処しようとして現に実施している。

いま最近の新産業都市の建設指定にみられるような地域開発計画の激化と、その要請される背景について一瞥しよう。もとより地域開発政策の開発目標は、その時々の

経済発展段階に応じて変化すると考えられる。すなわち、ここ数年来の地域開発は、戦後の経済水準が極端に低位にあつた戦後復興期の電源開発、食糧増産、地下資源開発¹⁾、治山治水というような資源開発主義にもとづく地域開発とは性格が大いに異なつてきている²⁾とみられる。それは第一には、昭和30年以降の高度経済成長にともなう工業地帯の建設、産業基盤造成を中心とする工業化中心の開発主義³⁾であり、その裏面には地方財政の再建の性格があつた。第二には、工業化中心開発の結果、開発の遅れている後進地域と開発の進んでいるいわゆる先進地域との間に前述のごとく地域格差・所得格差が著しくなつた現状から、雇用の増大を通じ所得の地域格差是正を図るための地域開発という現実的な要請の性格ないし目標⁴⁾があげられる。第三には、工業中心の急激な経済開発により表面化した過大都市、既成大工業地帯の過密化の問題(生産効率の低下、社会的費用の増大)で、この膨脹の抑制(人口、産業の分散)、都市の再開発と整備のためにも地域開発が必要である点である。それぞれに立法措置⁵⁾も講ぜられている。最後に工業中心の地域開発の結果惹起された労働力の地域間移動は、特に農村における若年生産年齢人口の流出、農業人口の老令化、女性化等を招来し、これまでの農業生産の維持すら困難視されてきた。かかる意味から農業近代化もまた地域開発政策の目標に入ってくるのである。

昭和30年代すなわち現代の地域開発政策の性格や目標は一般的に以上のようなものであるが、「より根本的な原因は地方行財政の基底にある日本資本主義のゆきづまりにある」⁶⁾と論ずる人もある。

このような政策的要請から地域開発および地域開発計画が実施されてきている。しかしながら最近における地域開発や各地方の開発計画の現状をみると工業開発に重点を置く大企業中心主義となる傾向があり、かつ都市化を促進するものであつて、それにともなつて生ずる各種の社会的経済的問題を未然に防ぎ解決することができない非常に不十分なものであることがわかり、ようやく近

年になつて、これら地域開発の計画や構想が工業（大企業）中心主義に偏するきらいがあるとして地域住民の福祉的視点からの反省と批判がでてきた⁷⁾。ここに地域開発の理念が改めて検討されるようになったのである。

それらの批判のなかでとくに重要と思われるものは、政府の諮問機関である人口問題審議会が昭和37年6月、当時の灘尾厚相から受けた諮問に対して答申した「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」（昭和38.8）についての意見書と内閣総理大臣から昭和36年11月7日地域経済問題調査会に諮問のあつた「経済の高度成長を維持しつつ各地域相互間に均衡のとれた経済の発展を実現するための総合的かつ基本的方策」に対する答申（昭和38.9）等である。ここにおいては地域開発の理念が強く打ちだされているが、とくに地域経済問題調査会の答申より1月さきに提出され最も有力であるとみられる人口問題審議会の意見書についてみよう。この意見書を導くに至つたと思われる人口問題研究会人口対策委員会の「地域開発に関し人口問題の見地から特に留意すべき事項」⁸⁾が審議会意見よりさきにあり、それによると地域開発の理念および地域開発の従来までの反省として「地域開発計画は地域経済の発展を主要内容とするが、その究極のねらいは住民福祉の向上にある。けれども経済進歩と社会福祉との間には、しばしば理念上の対立がみられ、また現実の問題としても、経済的合理性の追求（工業化偏重の傾向、産業開発中心主義）が社会的合理性のそれよりも優先的にとりあげられる傾向があつた。地域開発の目的が住民福祉の向上にある以上、人間の主体性や社会的側面に対して十分に考慮を払うのが当然である」⁹⁾と指摘している。そして、その後、それらをさらに発展させたものと考えられる人口問題審議会の意見書では「地域開発の理念ないし究極の目標は、人口すなわち国民あるいは地域住民の真の福祉の向上にあるという点である。経済の成長発展も究極の目標は国民福祉の向上になければならないのであるが、実際に行なわれている地域開発をみると、産業の発展に重点がおかれるあまり、ややもすれば、地域住民の真の福祉の向上がなおざりにされているうらみがある。そのため開発がすすむにしたがつて、逆に住民の福祉という観点からすれば多くの問題が生じてきている。このような産業偏重の考え方を改め、開発の主体が人間であり、開発の目的もまた人間であるという人間中心の考え方で地域開発をすすめなければならない」として、そのためには、それぞれの地域の発展段階と特性に応じ経済開発¹⁰⁾と均衡のとれた社会開発¹¹⁾計画をたて強力に実施しなければならないことを強調している。

以上のような有力な意見が最近になつていずれも政府審議会等の手によつてなされている。ここで、われわれは、これらの意見書や答申ができる以前において、その実施や効果はともかくとして、法制度上かかる社会＝住民福祉的視点が全くなかつたかをふりかえつてみよう。

まず戦後の地域開発の先駆的存在として国土総合開発法の目的には「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」とある。すくなくとも当時における住民の福祉は、まづたつの「つてたり福祉」でしかなく、直接的な福祉効果よりは「間接的な波及効果としての福祉」¹²⁾でまづたつ無力な存在にすぎなかつたわけである。しかしながら、戦後における地域開発計画の前史をかざる国土総合開発法の中に軽視されながらも地域開発との関連で社会福祉なる視点がすでに存在したことは見逃してはならない重要なことである。その後の開発政策にともなう立法措置は、前にみえてきたようにいずれも産業開発中心主義的なものであつた。前述の地域開発計画に関する意見書および答申が提出される1年前の昭和37年5月に制定された「新産業都市建設促進法」についてみるとその第11条（建設基本計画の内容）に住宅および住宅用地、輸送施設、教育および厚生施設、水道および下水道、職業訓練施設などが計画の内容としてつけ加えられている。それとてもあくまで付録的存在であつて都市の基本的性格をかえるものではない¹³⁾けれども、法制度上かなり具体的になつてきている点は、特筆されるべききであらう。

以上みてきたごとく、地域開発において従来とかく軽視されてきた住民福祉的視点を回復して、開発の主体が人間であり、目的もまた人間であるという人間中心の考え方を重要視する意見や反省が積極的にとりあげられるようになってきたことは確かに一つの進歩と言えよう。今後の積極的な実施措置が期待されるところである。

2. 分析方法と今後の展開方向

最近の人口問題審議会の答申の意見書の立場になつて、地域開発が住民の福祉となるようにするための方法論を論じたものがようやく現われてきている¹⁴⁾。それらはさきの答申の意見書の域をでていないものであるが、共通していることは、住民の生活構造にかかわる住民福祉は地域住民の生活の主体性や協同性をひきだし高めるものであるから、そのためには高い見地と均衡のとれた判断による経済開発（計画）と社会開発（計画）が必要であり、しかも両者は常に調和を保ちつつ総合的に展開される共同社会の開発でなければならない。そしてそのため

には積極的な住民参加と地区組織化活動とその専門家の養成が必要であるとし、社会福祉協議会の在り方に言及しているが、具体性を欠いている。

本稿では、従来の伝統的な経済中心による地域開発によつて急激な社会変動を生じている地域における住民生活の変貌を実際に分析し、今後住民の福祉を高めつつ、地域社会の発展を図るための方法論を事例的に検討しようとするものである。

まず分析の対象に早くから地域開発のすすんでいる京葉臨海工業地帯の造成にともなつて、急激に生産の場であり生活の基盤であつた漁場を喪失した漁村を選び、その後、当該漁民は如何に社会経済変動に対応しながら生活の再建をなそうとしているかを就業構造の変化、就労の状態を通じて、とりわけ漁業労働の特殊性を関連づけながら分析する。なおそのほかに漁業補償の方法と地方自治体等による転業対策をもあわせて分析し、そのなかにおける福祉的側面からの配慮、福祉的対策等の有無について検討し漁業補償や転業対策等の基本的在り方を見出す。

つぎに当該漁村に進出する企業の増加と就労形態の変化は、伝統的な生活保障体系の村落共同体的社会の生活や意識をどのように崩壊させ、いかに変質させていくかを分析する。

最後に当該地域社会の変化に対して、最も漁民に適合し、かつその地域社会に最も適合する生活再建計画、ひいてはその地域住民の真の福祉となるよう地域社会の計画および発展を推進して行くための方法論に言及することにした。

そこで本号においては、急激な社会経済の変動のなかへ漁村がどのようにくみ入れられていくか、そして、またそのような過程のなかで漁民はどのように考え、その生活はどのように変化していつたかを漁業補償と漁民の就業構造の変化を中心として、その福祉的側面から述べることにし、その他の問題は次号以下において展開する予定である。

注1) 例えば法制度として復興国土計画要綱(昭21.9)、国土総合開発法(昭25.6)

2) 土屋清監修：『日本の地域開発』(1963)48頁参照

3) 例えば高度成長下の個別地域開発の法制度としては東北開発促進法(昭32.5)、九州地方開発促進法(昭34)、四国地方開発促進法(昭35)、中国地方開発促進法(昭35)、北陸地方開発促進法(昭35)…土屋清監修前掲書45頁参照

4) 例えば法制度としては、低開発地域工業開発促進法(昭36.11)、新産業都市建設促進法(昭37.5)、

全国総合開発計画(昭37.10)

5) 首都圏整備法(昭31)、近畿圏整備法(昭38.7)、その他新産業都市建設促進法、全国総合開発計画等がある。

6) 宮本憲一『地域管理経済と広域行政の問題点』(エコノミスト昭38.7.2)

7) 例えば、人口問題審議会答申：『地域開発に関し、人口問題の見地からとくに留意すべき事項』(昭38.8.17)、地域経済問題調査会答申(経済の高度成長を維持しつつ各地域相互間に均衡のとれた経済の発展を実現するための総合的且基本的方策に関する内閣総理大臣の諮問に対するもので、昭38.9.26)、朝日新聞社説『地域開発と住民の福祉』(昭39.1.13)、宮本憲一・柴田徳衛『地方財政』(昭38.2.1)、福武直：『地域開発と社会変動』(『住民の生活と新産業都市』厚生省編昭39.3)、宮本憲一：前掲エコノミスト誌、岡村重夫：『地域開発と住民福祉』(都市問題研究昭39.1)、島田啓一郎：『経済開発と社会福祉』(月刊福祉14巻12号)、室井力：『地域開発行政の問題点』(法律時報34巻8号)等

8) 人口問題研究会人口対策委員会第一特別委員会(委員長・山中篤太郎氏)の資料(昭・37年)

9) 伊藤善市『地域開発と社会福祉』(一橋論叢昭37.12)49頁、()は筆者追加

10) ここに言う経済開発とは工業を中心とする各種産業の経済的側面での開発。

11) ここに言う社会開発とは都市、農村、住宅、交通、保健、医療、公衆衛生、環境衛生、社会福祉、教育などの社会的側面での開発。

12) 岡村重夫：前掲書参照。

13) 宮本憲一：前掲エコノミスト誌28頁。

14) 前掲岡村、島田のほかに 館稔：『地域開発における経済開発と社会開発』(生活と福祉第91号) 伊部英男著『社会計画』(昭39.5)

II 京葉臨海工業地帯の造成と漁民生活の変貌

1. 臨海工業地帯の造成と沿岸漁業

(1) 最近の工業立地の動向とその背景(漁場の工業用地への転換)

生産水準がようやく戦前水準に復帰したといわれる昭和30年頃より、わが国の経済がさらに発展するため工業開発を中心として、全く新たな投資が必要とされてきた。しかし、かかる新らしい工業開発への投資は既成大工業地帯では、すでに工場用地取得の困難さ、用水の不足、地盤沈下、輸送交通事情の悪化、住宅難等から、その発



Fig. 1 新産業都市申請地域分布図(昭38年)
(●石油化学コンビナート分布図)

表 1 鉦工業の発展と漁業被害
—工場排水の水質汚濁によるもの—

① 業種別漁業被害事例数

項目 年次	総 数	製 造 業										電 気・ガ ス	サ ー ビ ス 業	そ の 他	不 明
		鉄 業		食 品		織 維 製 品		紙・ パ ル プ	化 学	金 属	そ の 他				
		石 炭	そ の 他	で ん 粉	そ の 他	染 加 色 工	そ の 他								
31	478	40	45	110	26	42		91	57	24				43	
32	810	33	59	117	32	147		118	104	77				123	
33	749	52	77	99	38	52	46	121	105	60	45	22	2	26	4
34	616	46	63	65	52	48	39	90	48	29	57	18	4	45	12
35	891	46	69	138	63	49	45	104	89	27	131	30	22	70	8
36	919	30	46	140	72	47	61	110	86	29	169	23	10	48	48
37	1,028	30	49	180	77	51	63	118	90	33	185	24	11	60	57

(2) 被害組合数, 被害漁業者数

項目 年次	被害組合数	被害漁業者数 (人)	被害数量 (トン)	被害金額 (千円)
33	641	191,725	20,157	5,213,133
34	1,228	301,275	36,668	3,724,250
35	844	395,125	28,384	3,587,099
36	693	283,336	21,060	5,699,525
37	792	307,935	21,489	5,869,269

資料：日本水産資源保護協会「水質汚濁による漁業被害資料集」

展は、「集積」によるプラスの面よりも「集積」によるマイナスの面が作用し、工場の集中化傾向は鈍化し限界に達した。すなわち、「工業立地白書（通産省）」による最近の工業立地動向は、①既成四大工業地域に代つて、その周辺部に立地が集中しはじめている。②技術革新が新

しい工業立地の形すなわち臨海部におけるコンビナート化と工場単位の巨大化とを生みだしている。③四大工業地域の内陸周辺部に新しい内陸工業地帯が発展した。④電子、電気機械工業をはじめとする耐久消費財産業の内陸部への分散がみられると指摘している。これを工業用地の造成という見地から換言すると、新しい工業地帯の造成は、①海面埋立による臨海工業地帯の造成、②農地買収による内陸工業地帯の造成という方向に二大別できるであろう（Fig. 1 参照）。

とくに臨海工業地帯の場合には鉄鋳、火力電力、石油精製等いわゆるコンビナートと言われるもので、臨海性装置産業が中心となる場合が多い。なお昭和37年5月に成立した新産業都市建設促進法により指定を受けた地域ないしは申請している地域のなかにも、この臨海部における工業用開発を中心にしたものが数多く見出される

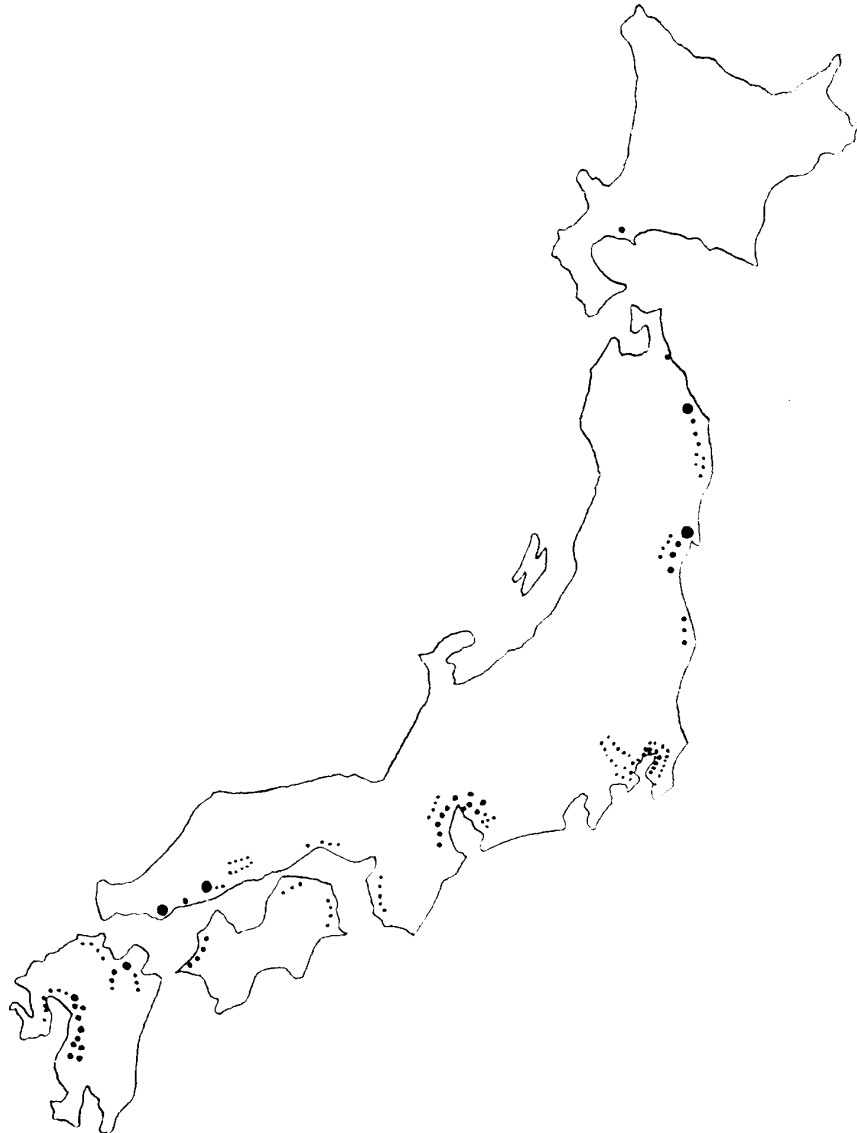


Fig. 2 ノリ養殖漁家の分布図（昭33年）

(Fig. 1 参照)。

埋立は当初港湾をつくる時、大型船舶を入れる航路を掘るための土砂の捨て場所に困り、その捨て場所を求めて、ある一定の囲いの中に捨てたら土地ができ、それが工場用地として売られたということで、工場用地が不足し、地価が高騰している折りから、比較的安く工業用地の造成が行なわれるということで注目されたしものである。そして一時、海面を埋立て積極的に大規模な工業用地の造成を推し進めようとして法律^リを制定しようとしたが、結局、国際収支等の経済事情もあつて流産した時期もあつた。

以上のように昭和30年以降の新工業地帯のうち大工業地帯の立地の動向はコンビナート方式をとり、海面を埋立てることによって臨海部に進出していることである。しかし、この場合漁場埋立が促進され、直接に生業の場

表 2 沿岸漁業における浅海養殖漁家の地位

① 経営体数の推移

経営体数	年 次	昭・28	昭・32	昭・37
漁業経営体総数		251,747 (100)	236,649 (94)	227,038 (90)
沿岸漁業経営体数		241,837 (100)	226,185 (93)	218,161 (84)
浅海養殖漁業経営体数		33,604 (100)	44,021 (133)	53,330 (157)

資料：農林省「第2次漁業センサス」および「漁業動態調査」

注：沿岸漁業とは無動力船漁家、10トン以下の漁船漁家、浅海養殖漁家、定置網・曳網経営をいう。浅海養殖漁業とはノリ、カキを中心とする養殖漁業をいう。

② 沿岸漁家の階層別漁家所得、漁業所得の推移

(単位：千円)

年次	階層	無動力船漁家		動力(0~3トン)漁家		動力(3~10トン)漁家		ノリ、カキ養殖漁家	
		漁家所得	漁業所得	漁家所得	漁業所得	漁家所得	漁業所得	漁家所得	漁業所得
32		261	109	350	227	436	317	390	220
33		267	97	333	208	425	338	538	335
34		280	98	369	226	464	356	558	389
35		319	106	415	259	574	427	631	450
36		365	115	432	285	659	486	658	432
37		418	165	519	339	695	529	821	502

資料：農林省「漁業経済調査(漁家の部)」

注：漁家所得には補償金等は含まれていない。

表 3 新産業都市建設計画による沿岸漁業、漁家への影響

地 域 名 称	府県名	埋立による漁場そう失			埋立等による漁場そう失漁家	開発に伴う水質汚濁度		備 考 (被害漁業種類等)
		埋立面積	浚渫航路等間接そう失面積	小 計		湾 内	沿 岸	
仙台臨海湾	宮 城	298 ^{ha}		298 ^{ha}	5 ^戸	多 し	あ り	カキ養殖漁業
常盤郡山	福 島	233	439	672	150	少 し	あ り	製紙パルプによる汚水
東三河	愛 知	4,300	12,453	16,753	4,269	甚 大	多 し	ノリ養殖漁業
播磨	兵 庫	3,782		3,782	914		多 し	ノリ、魚類養殖
岡山県南	岡 山	3,147	1,853	5,000	880	甚 大	相当あり	ノリ養殖、魚類棲息状態悪化
周南徳山	山 口	738	1,500	2,238	1,682	甚 大	多 し	稚仔発生の藻場の消失
富山高岡	富 山	13		13	12	な し	少なし	地先の定置網漁業
徳島小松島	徳 島	388	396	784	329	あ り	少なし	
東予	愛 媛	1,387	1,000	2,387	305		多 し	ノリ養殖漁業
大分鶴崎	大 分	1,800		1,800	870	多 し	あ り	ノリ養殖、パルプ汚水
不知火有明	熊 本	9,509	14,184	23,693	2,131	多 し	あ り	貝類棲息場、魚類の稚仔育成場
計	11地域	25,595	31,825	57,420	11,547			

(注) 新産業都市指定申請を行なった全国44地域のうち、11地域についての集計内訳

資料：「水産業影響調査結果総括表」より、水産庁(昭38.5)

を喪失するか、あるいはまた工場排水等で漁場価値の著しい低下²⁾を惹起するのみならず危害³⁾が加わるなどして沿岸漁業や漁民に与える影響は大きいものがある(表2参照)。とくに工場が進出してくるところは、東京湾、伊勢湾、博多湾、仙台・松島湾、瀬戸内海等で大消費地に比較的近く埋立可能な浅海地帯に集中的である。

かかる埋立適地とみなされる浅海地帯はノリ、貝類等の生産性の高い養殖漁業地帯(Fig. 1.2を比較参照)で、沿岸漁家層のかかる漁業に依存する度合は年々増大する傾向にある。すなわち沿岸漁業に力める養殖漁家の地位をみると、例えば養殖漁家の経営体数は表(2-1)に示すごとく沿岸漁業経営体総数の絶対的減少のなかにあつて、ひとり急激な勢いで伸びている。さらに漁家所得、漁業所得の面でも(表2-2参照)年次別の伸長率と絶対水準の高い点では、沿岸の漁船漁家の、はるか上位に位置している。このように埋立適地は、沿岸漁業のなかで生産性ははるかに高く、経営の安定した養殖漁業地帯にあたるだけに、その影響は甚大なものがある。例えば新産業都市建設計画による沿岸漁業、漁家への影響を第3表によつて参照されたい。

2. 京葉臨海工業地帯造成の概要

京葉臨海工業地帯の造成とは、いわゆる大平洋ベルト地域の最東端に位置して、千葉県の大津市、東京湾岸、東京都と隣接する浦安町から房総線沿いに千葉市を經由して木更津市富津岬に至る約76kmにおよぶ海面を埋立て、面積約11,314ha(約3,700万坪)の大規模な土地造成を昭和50年までに行ない鉄鋼、石油精製、石油化学、火力電力等の重化学工業を中心に関連企業を誘致して近代的な工業地帯を造ろうとする千葉県の地域開発事業の一つであり、この臨海工業地帯は次の三地区に細別される。

① 葛南臨海工業地区(市川、船橋、習志野各市)

② 千葉〃〃(千葉、市原各市)

③ 木更津〃〃(木更津市中心)

現在すでに完成し企業が進出または誘致されて操業している基幹産業には千葉地区の川崎製鉄、東京電力、丸善石油、三井造船等の工場がある。木更津地区には八幡製鉄が進出し埋立に着工している。昭和38年には、すでに臨海工業地帯に進出した企業体の約62.5%は操業を開始している。なお昭和39年3月現在における京葉工業地帯進出会社は第4表のとおりである。

千葉県は従来、気候温暖で地味肥沃、近くに優秀な漁場をもつた農林水産業の発達した半島の県で、とくに東京湾に面した内湾地帯は、対岸の京浜工業地帯とは対照的で、遠浅の海岸はノリ簀が富津岬まで連立する一方貝

類の養殖場となつていた。かかる地域が新しい工業地帯として認識されだした理由については前述したところである。とくに千葉県における京葉臨海工業地帯の造成開発事業の端緒は、川崎製鉄の千葉進出が決定された昭和25年にある。その後、工業生産力の急上昇による電力需給バランスの全般的な事情を背景としながら直接にはさきに進出した川鉄をはじめ、五井地区埋立地に大量進出予定されていた石油化学工業への電力供給という面から東京電力が川鉄に次いで昭和29年に千葉市蘇我町地先に進出した。

これにより京葉臨海工業地帯の工業化は急速に進むきつかけができあがつたのであるが、昭和30年頃は朝鮮動乱後の不況とそれに続くデフレ政策や昭和32年の金融引締等により新工場計画は見送られたが、その後、岩戸景気になる昭和34年頃から大企業の千葉進出は本格的に開始され、35年に入つて急速に工業化が促進された⁴⁾。

県当局としては昭和35年に至り基本的な総合開発計画を樹て、昭和50年にこれを完成する目標で現在はその約23%の造成を終つている⁵⁾。なお臨海工業地帯の開発は海面埋立、水路港湾の造成、臨海鉄道、工業用水、道路建設など市町村の枠を越えるものが大部分であるため県当局がその事業の推進主体となつていふことをつけくわえておく。

3. 漁場埋立にともなう漁業補償の現状と問題点

前述のような理由により地方公共団体による臨海工業用地等の造成面積は全国的にみて、昭和33年度は133万坪、34年度には164万坪、35年度には250万坪と著しく増加している。さらに新産都市等建設にともなう地域開発等でその造成面積は年々飛躍的に増大する傾向にあり、45年度までに11,000万坪の臨海工業用地等の造成が計画されている⁶⁾。

このように地方公共団体の誘致する大資本企業等の工場用地造成のために漁場を埋立てられる沿岸漁民や沿岸漁業の受ける影響は測り知れないものがある。漁民にとつて漁場を埋立てられることは生活の場と生産の場との喪失を意味し、漁民層の分解・脱漁家傾向が急激に外部より推し進められることである。そして漁業補償問題がいかに解決しようとも、急激な社会経済の変動のもとに個別分散的に放出される漁民にとつては、今後どのような生活の再建を行くか、むしろこれから問題になるのであるが、本節では、まず漁場を追われるにあつて漁民は一体どのような損失補償を受けているか、その現状と問題点を分析し、漁民の福祉的視点から漁業補償のあり方を検討する。

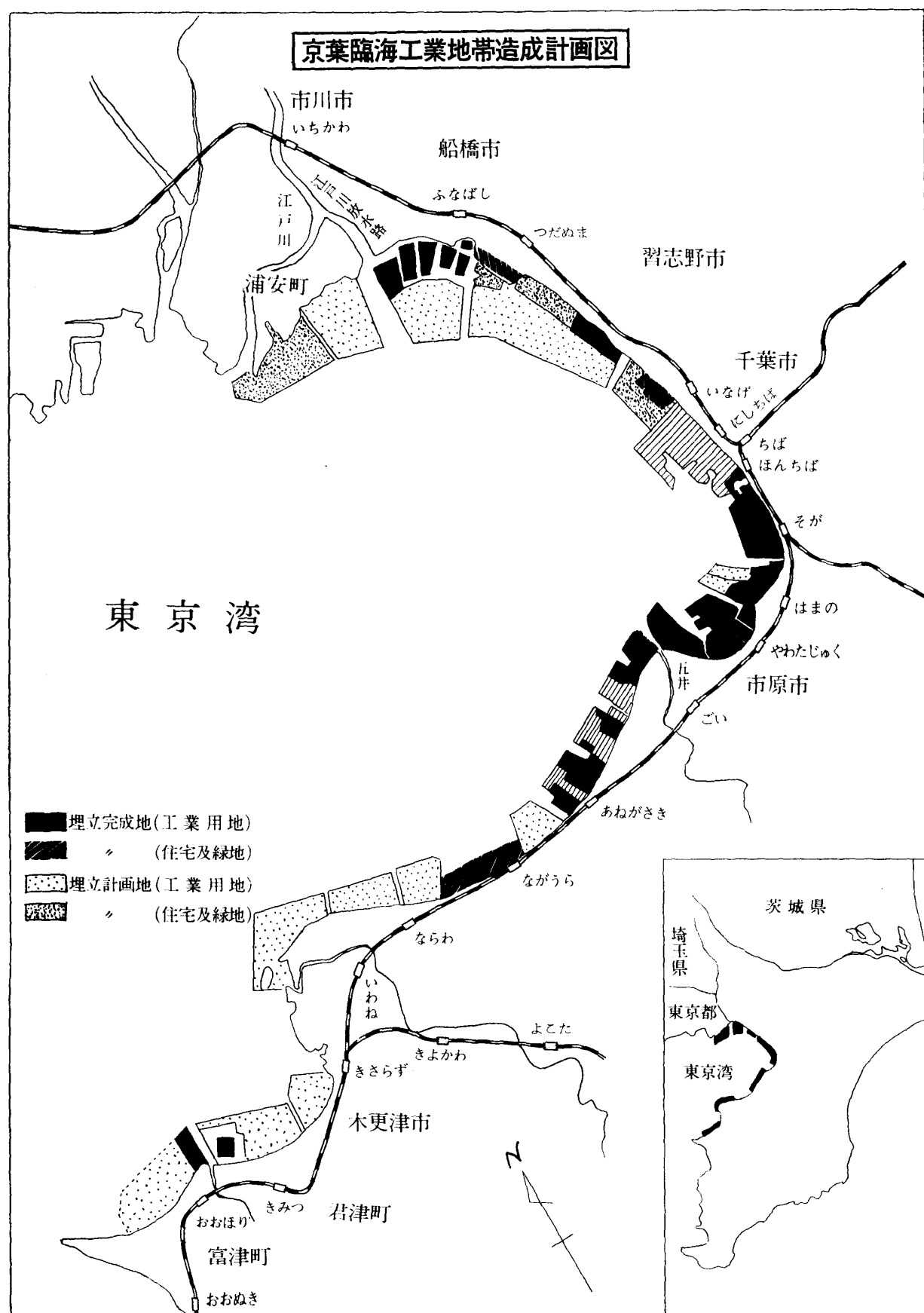


Fig. 3

表 4 京葉工業地帯進出会社一覧表

(昭和39年3月現在)

地 先 別	会 社	業 種	主 要 製 品	工場用地面積 (千坪)	予定従業員数 (人)	備 考
臨 海 部	千葉市南都	川東	鉄力	906	1,500	操業中
	千葉市南都	川東	鉄電	110	400	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	101	600	操業中
	千葉市南都	川東	鉄電	234	1,500	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	124	1,026	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	162	380	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	281	5,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	104	800	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	60	350	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	130	4,875	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	204	1,530	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	100	1,700	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	93	231	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	54	1,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	100	4,500	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	25	1,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	20	1,496	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	25	1,300	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	20	600	業〃
臨 海 部	千葉市南都	川東	鉄電	30	1,820	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	107	160	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	89	90	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	108	400	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	59	1,040	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	30	193	操業中
	千葉市南都	川東	鉄電	40	410	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	30	165	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	75	1,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	12	146	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	14	120	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	1	1,300	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	2	20	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	53	250	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	27	100	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	14	145	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	10	105	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	20	1,006	業〃
臨 海 部	千葉市南都	川東	鉄電	100	505	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	10	64	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	65	715	操業中
	千葉市南都	川東	鋼力	26	911	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	26	704	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	3	30	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	9	71	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	4	333	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	4	500	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	5	139	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	1	43	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	13	127	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	15	70	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	10	300	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	8	40	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	40	126	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	10	30	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	25	150	業〃
臨 海 部	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鉄電	未定	20,000	業〃
	千葉市南都	川東	鋼力	未定	20,000	業〃

資料：千葉県「転業対策資料」

まず従来の漁業補償基準についてみると次のようなものがある。

- 1) 電源開発にともなう水没その他による損失補償要綱（昭28. 4 月閣議了解，通称電発方式）
- 2) 建設省直轄の公共事業の施行にともなう損失補償基準（昭29. 5 月建設省訓令第 9 号，略称建設省方式）
- 3) 土地改良事業にともなう用地等の買収及び損失補償要綱（昭35. 4 月農地局逡達，略称農地方式）
- 4) 自衛隊法 105 条に基づく漁船の操業の制限及びこれにともなう損失補償の実施に関する訓令（昭33 年防衛庁訓令70号）
- 5) 駐留軍の用に供する土地等の損失補償等要綱（昭和27. 7 月閣議了解）

等があるが，現在の地域開発との関連（漁業権＝漁場の消滅）でとくに重要と思われる補償基準は 1) から 3) までである。

それらについて補償項目と補償額の基本的算定方法を比較してみるとつぎのようである。

このように事業の種類によつて補償項目や補償額算定の基準方式には基本的な差異がみられるものがある。例えば電発方式では漁業所得の資本還元した額の80%であるのに対し，農地方式では漁業純益を資本還元した額としている点などである。

いま手元にある全国漁業補償事例集⁷⁾（昭和36年 7 月以降38年 6 月までの間に交渉が妥結したもの事例）のうち特に海面埋立（河川漁業補償もある）についてみると，その補償額の算定方法の基準は，電発方式に拠るものが多く全体の約45%に相当している。そのほか基準としてはつきりしている事例には農地局方式が2件，防衛庁方式が1件で極く少数例しかない。残りは話し合い等で

決め特に統一した算定基準方法がないものがまた約45%近くある。

とくに千葉県京葉臨海工業地帯における漁業補償の事例をみると，例えば昭和28年から32年までの調査事例では五井，八幡五所，五井君塚，幕張町の各漁協⁸⁾が何れも電発方式で船橋市漁協が農地方式をとっている。また昭和36年 7 月から昭和38年 6 月までの調査事例では君津漁協ほか 9 漁協は何れも電発方式を用いている。

つぎに漁業所得を用いようと漁業純益を用いようと，それらを資本還元する場合に用いられる利廻り，年利率の問題がある。例えば電発方式を採用した場合でも種々で，前記全国漁業事例をみても年 8 分をとるものが 64%，6 分をとるものが 28%，残りは 7 分をとっている。沿岸漁業の絶対的低生産のなかで，零細漁家がよく資本を 8 分の高い利廻りで運用できる能力があるかどうかについては，より詳細なる経営分析をまたねばならないが，疑問なしとしない。さきにノリ，カキ養殖が沿岸漁業のなかで比較的高い生産性があると述べたが，全産業のなかでみるなら，それらは相対的にも絶対的にも低位にあるからである。

以上，漁業補償の場合，従来の方法基準によると一応電発方式がより有利であるとされ，それに基づいて交渉が妥結した例が多い。しかしながら，さきの事例調査によると話し合い等とくに算定基準のはつきりしないものなどが多数存在すること，さらには農地方式，建設省方式のほかいろいろと補償基準が種々雑多で不統一であることは，いわゆる補償のゴネ得を惹起させる原因になるという批判があるが，これはまた反面，いかに正当で完全な補償を行なうことが困難であるかを示すものであろう。

そして，これらの困難性は，補償理論の未熟さもあるう

主なる 補償方法	補 償 項 目	例えば「漁業権」の消滅に伴う補償額算定の基準方式
(略称) 電 発 方 式	①漁業権，入漁権の補償 (許可，免許，自由漁業はこれに準ずる) ②養殖物の補償 ③被雇用者補償	$\frac{\text{平年漁業収益額}}{\text{年 利 廻}} \times 0.8$ $= \frac{\left\{ \left(\frac{\text{買収時前 5 年以上の平均漁獲数量}}{\text{の平均漁獲数量}} \right) \times \left(\frac{\text{買収時の魚価}}{\text{の魚価}} \right) \right\} - \left\{ \frac{\text{買収時の年間漁業経営費}}{\text{経営費(除自家労賃)}} \right\}}{\text{年 利 廻}} \times 0.8$
建設省方式	①漁業権，入漁権 (許可漁業はこれに準ずる) ②養殖物の補償	$\frac{\text{平年漁業収益額}}{\text{年 利 廻}} \times 0.8$ <p>但し，平年漁業収益額の計算は電発方式と同じ</p>
農地局方式	①漁業権，入漁権の補償 (許可，自由漁業はこれに準ずる) ②養殖物の補償 ③漁業従事者補償	$\frac{\text{平年漁業収益額}}{\text{年 利 廻}}$ $= \frac{\left\{ \left(\frac{\text{補償時前 3 ～ 5 年の平均漁獲数量}}{\text{の平均漁獲数量}} \right) \times \left(\frac{\text{補償時の魚価}}{\text{の魚価}} \right) \right\} - \left\{ \frac{\text{年間漁業経営費}}{\text{(含自家労賃評価額)}} \right\}}{\text{年 利 廻}}$

が、それにもまして補償額には資本の論理にもとづく一定の限界があることからくるものと思われる。それは資本主義の経済社会では、その補償額つまり工業用地の取得価格が企業の平均利潤を喰い込むような額の費用であつてはならないからである。このことは地方自治体の企業誘致欲が強ければ、誘致しようとする企業の平均利潤を維持させる努力を地元民の負担と犠牲においてなさなければならない。まず、なるだけ補償を含む土地造成費をより低く抑えなければならない。ここに漁業補償額にも資本の論理が貫きある限界があたえられるのである。このような背景のもとで補償金獲得をめぐつて激しい運動をくり上げられるのが現状である。

このような事情で用地の買収がはかどらなく、開発事業が遅れている現状にかんがみ、とくに緊急に事業の施行を要する公共事業を円滑に促進するために、政府は昭和36年9月公共用地審議会に「公共用地の取得に伴う損失の補償を一そう円滑かつ適正に行なうためには、いかなる措置を講ずべきか」について諮問をした。それを受けて当審議会は昭和37年3月「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行なうための措置」に関する答申を行なつたが、そのなかで漁業補償については、「現行補償基準における漁業補償の算定方法としては、漁業所得を資本還元した額の80%とするもの（電発方式等…筆者補注）と漁業純益を資本還元した額とするもの（農地局方式…筆者補注）があつて統一がとれておらず、また営業補償及び離作料の算定方法と比較しても妥当な基準とは認められないので、次のような算定方法に改めるべきである」とし、「(イ) 漁業権には譲渡性がなく、客観的な取引価格をもつて算定の原則とすることができないので、純益を資本還元した額を基準とし、資源としての将来性等を勘案して評価するものとする。(ロ) 漁業権の消滅により、漁業を廃止する場合、1. 漁業の廃止により漁具等の資本に関して生ずる損失、2. 転業に通常必要とする期間中の所得相当額、(ハ) 漁業権の一部の消滅又は制限により経営規模を縮小する場合には、経営規模の縮小に伴つて資本及び労働が過剰遊休化することによる損失及び経営規模の縮小に伴つて経営効率が客観的に著しく低下すると認められる場合における、これによる損失を補償するものとする。(ニ) 漁業権の消滅又は制限によらずに漁獲量が減少する場合、即ち、事業の施行に伴う水質の汚濁、水温の変化等により漁獲量の減少等の損失が生ずる場合においては、これらが社会生活上受忍すべき範囲をこえるものである場合には、別途損害賠償の請求が認められることもあろうが、損失補償の基準において取り上げるべきものではない。」

要するにこの答申において基本的に重要な点は、従来の漁業権補償の算定方式にみられる財産としての権利部分の評価額と離職に伴う損失部分の評価額をこみ（どんぶり勘定）にして評価していたものを、はつきりと権利部分の財産的補償と離職に伴う損失部分（漁場を失なうことによる漁業経営上の損失部分）とに分離区分して評価すべきとしている点である。すなわち電発方式の自家労働の評価額を資本還元することは合理性がないとし、また農地方式にみられる平年漁業収益額を年利率で資本還元する方式も離職に伴う損失部分の補償に欠けるとしてこれを是正すべきであるとした。この答申を受けて「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」の閣議決定をみ（昭和37年6月）、これによつて、今後公共事業に伴う補償に限らず、一般の補償についても十分に適用される可能性のある一応の統一した基準ができたわけである。それによる漁業権の補償について「消滅させる漁業権に対しては当該権利を行使することによつて得られる収益（漁業粗収入から自家労働の評価額を含む漁業経営費を控除した額をいう。）を資本還元した額を基準とし当該権利に係る水産資源の将来性等を考慮して算定した額をもつて補償するものとする。」（17条）また、漁業廃止による「転業に通常必要とする期間¹⁰⁾中の従前の所得額を補償する。」（38条）その他営業休止の補償（39条）、経営規模縮小による損失の補償（40条）等の基準を示している。

以上、従来より行なわれている漁業補償の現状及び公共審議会の答申とそれに基づく損失補償基準要綱等についてみたのであるが、これらを通じて現在時点における漁業補償の問題点について若干考察してみよう。

①要綱による漁業権評価の方法は漁業純益を資本還元する方法で、考え方としてはすつきりするようであるが、沿岸漁業の実状は、未だ企業として確立していなく、零細な、まさしく生業としての漁家が多いという実態からみて問題は依然として残っているように思われる。すなわち、漁業経営費のかかなりの部分をしめると思われる自家労働の評価の仕方如何によつては、その漁業の純益もまた如何ほどにも変動するものである。特に漁業純益を大きく出すという意味では漁民は自己の労賃部分＝生活水準を極端にきりつめようとするからである。

②資本還元を使用される年利率についてである。前にふれたところであるが、例えば「電発方式」の採用についても、それに使用される年利率が8分あり、7分あり、6分があるというぐあいであちまちであつた。この問題は要するに漁業者が資金（資本）を一体いくらに回すことができるかということである。特に、水産資源の将

来性等を考えて決めるとしているが、これについても非常に困難な問題である。なぜなら資金の廻し方の効率を規定するものは資源のほかに経営の近代化や技術の進歩がありさらには生産物の価格条件があり、そして、これらは国や県の漁業政策や貿易政策等のあり方に大きく規制されるからである。したがって実際の補償の交渉過程ではかなりの紛糾が予想される。

③「転業に通常必要とする期間（４年以内）」と定められているのは、通常転業できると考えられる人に適用されるものであつて、特に幼時より漁業という特殊的人格を持つ産業に長年従事し教育水準も低く、したがって企業の経営や企業労働者として訓練されていない漁業者にこれが適用されることには問題なしとしない。これについて分析している次章を参照されたい。

④これまでは主として経済的側面からの漁業補償方法の問題点を考察したが、しかし、たとえ経済的合理性に基づいて補償額が算定されたとして金銭補償さえ行えばそれでよいというような補償金万能主義では、真に漁民の福祉の立場からは漁業の補償問題は解決されていない。むしろ問題はこれからである。漁民の生活再建のためには、経済的(金銭的)側面だけで終つてはならないというのが四番目の問題点である。すなわち将来の生活の不安なきよう生活補償としての社会保障的側面も含んでいなければならないと考えられるからである。例えば職業の転換についても紹介、指導及び転業資金の斡旋等のいわゆる厚生再建対策がとくに必要である。

⑤「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行」に関する閣議了解事項にある「精神損失に対する補償については適法の手続により取得する場合において、たとえ精神的苦痛を与えることがあるとしても、これは社会生活上受忍すべきものであつて通常生ずる損失とは認めることができないから」補償する必要はない。「実際には財産的補償の補足つまり補償が十分でないために生ずるもので、財産的補償が適正に行われれば、このような不明確な名目による補償は行わないようにすべきである」としている点である。ただし、この精神損失の補償については、むしろ特に問題はなく妥当だとしている見解¹¹⁾もあるが、前にふれたように、漁業労働の特殊性や漁場という部落総有的な漁業権を中心として漁村の秩序を維持し、村落共同体的な生活を営んできた漁民が、今その秩序の基礎にあつた漁場を喪失し急激な社会経済的変動を受けながら「企業体社会」の中へ追いこまれようとしている時、たとえ金銭的補償はすんだとしても、この急激な社会変動のなかで適応してよく生活再建ができるであろうか。この変化に適応できなく、また無理に

適応しようとして受ける精神的な動揺と不安定は単に不明確な項目ということで整理されてしまうということには問題なしとしない。例えばこの精神補償の問題については「祭祀式典の挙行、記念碑建立、記念公民館建設、歴史編纂」¹²⁾その他郷土館の建設、公園、博物館の建造、寺の法要等の方法で別途講ずべきであると考えられるが、これらについては他日さらに考察を加えることにする。要するに④、⑤では単に貨幣的なものばかりでなく非貨幣的福祉を含む地域漁民の福祉的側面を配慮した物心両面にわたる漁業補償でなければならないということである。

以上漁民の生活基盤としての漁場の喪失にともなう漁業補償の現状について述べ若干の問題点を指摘し、その補償の基本的在り方について言及した。なお当該漁場は喪失後まだ日も浅く実態的にも不明確な点があるが他日を期したい。しかしながら補償の理論もあくまで実状、実態にそつたものでなければならないことは言うをまたない。

4. 漁民生活の変貌

補償後の当該漁民の生活再建対策こそむしろ重大である。そこで、ここでは漁場の埋立等により生活の基盤を失なつた漁民が、漁業補償後いかにしてその生活を再建したか、またそれに対して地方公共団体は当該漁民の生活再建のためにどのような措置を講じたか、その結果当該漁民はどのように生活を変貌させたかを主として、埋立漁民の就業構造の変化を通じて分析し、かかる急激な変動のなかにあつて、当該地域社会の漁民にとって何が最も適合する生活再建対策なのか、すなわち漁民福祉的なのかの問題点を探ることによつて、若干の考察を加えることにしたい。

(1) 県(千葉県)による転業・生活再建対策

一般的にいつて埋立等により漁場を喪失した漁民の転業の方向は、漁業の内部で転換させることと、漁業以外の産業に転業させることの二つに大別できる。まず漁業内部での転換としては、①従事漁業の種類を換えることで、これは例えば区画漁業権に基づくノリ・カキ等の養殖漁業の場合には、漁船漁業に転換して自由漁業や沖合漁業を始めることであり、②代替漁場を新規に造成して従来の漁業を継続すること、③残存漁場があれば、その漁場で経営を近代化させ、技術を高度化させて生産性を高めていく等の方法がある。漁業以外の他産業への転業としては、①漁業以外の自営業を始める、②被用労働者になるなどの場合が考えられる。どの方法がとられるかは漁場の条件、埋立の条件、地域の特殊条件、当該漁民の主体的条件などによつて差異があるであろう。

当千葉県においては上記分類による漁業内部での転換は、その地理的条件、漁場条件及び埋立条件からいつて殆んどないとのことである。埋立による漁業離職者のための転業対策については、千葉県では商工労働部職業安定課内に転業対策係を置いて、①転業相談の実施、②生活指導の実施、③補習教育、職業教育の実施、④その他の転業援助と転業情報、労働情報等の蒐集と情報提供のサービス等を行なっている。一方、開発局の補償課のなかに厚生対策係を設け、埋立漁民の補償金の使途や漁民の就業状況に関する調査を行なっており、今後の補償対策に資するよう活動している。そのほか昭和34年5月に県および地元関係者が協力して、すなわち、関係市(町)長、漁業協同組合長および県関係課長を委員とする京葉工業地帯転業対策協会を設立して、転業対策の推進を図るべく次のような仕事をしている。①要転業者の就職の斡旋について県、公共職業安定所に協力、②職業転換に際しての相談と情報の提供、③職業講習の実施、④関係他機関との連絡等で関係各機関の「連絡調整」を中心としている。

そのほか主婦など婦人層に対しては内職補導所を通じて、各漁協婦人部や各部落の婦人会を中心としてグループを結成させ、内職の相談、斡旋、技術の指導等を行なっている。

最後に特筆すべきは、県は京葉工業地帯の造成に伴なう転出農漁民の子弟に対して奨学金の貸付を行なっていることである。これなどは転業の長期対策と考えられてよい。その規則の目的をみると県の行なう京葉工業地帯の造成に伴ない土地、漁場、その他の権利を失なつた漁民に転業もしくは失業した農業又は漁業に従事した者の子弟であつて修学困難となつた者に対し奨学金を貸し付けるとしている。貸し付けの条件は県内の高等学校に在学している者で転失業者の子弟とあり、貸し付け限度は月額1,500円となつている。現在約150人がこの奨学金を受けている。要するに将来の雇用安定にそなえての教育投資とみることができよう。以上は県の転業・生活再建の対策を中心としてみてきた。

(2) 漁場喪失に伴なう就業構造の変貌

前述の如く経済成長政策の一環をなす地域開発の集中分散型(拠点開発主義)工業化の方向に対応して労働市場が拡大した結果、最近の農山漁村における一般的傾向は賃労働兼業化の増大である。この場合「近代的な意味での完全脱農(林、漁)家=賃労働者化という形をとらず程度の差こそあれ、土地所有と農(林、漁)業経営とを放棄しない兼業化の方向を志向している」¹³⁾つまり「家族内脱農(林、漁)」による通勤兼業化の方向をとるところに、その現段階における特徴をもっている。

しかしながら外部経済の急激なインパクトにより漁場を完全に埋立られ生活の基盤を喪失した漁民で、特に漁業内部での再建が全く不能な場合には、かかる一般的な傾向とはおのずから事情を異にする。すなわち彼等はもはや漁場も経営も持たないのであつて、漁業以外に就労の機会を探さねばならなく、完全脱漁家しなければいけないからである。そして、この場合、都市とは異なつた労働、生活環境の伝統的漁村の共同体的社会のなかで長年生活してきた漁民が、この伝統的社会生活の「パターン」への心理的傾斜を持ち続けた状態では近代的な産業への就労条件によく適応しない¹⁴⁾、すなわち既存の社会生活秩序に脅威を及ぼすと考えられる変化に対しては、これを好んで受容しようとせず——受容する能力や技術に欠けている場合が多い——再びもとの状態へ回帰しようとする一般的傾向がある¹⁵⁾が、しかしいまや回帰する漁場や漁村がすでになくなつていところへすぐれて今日的重要な問題がある。かかる事情と前節に述べた県等による転業対策事業を背景として生産・生活の基盤を失なつた漁民のその後の転業・就労の状況について考察し問題点を指摘したい。

そのまゝに、漁民生活の変貌として、ここでもまず第一に就業状態をとりあげた理由は、一般的に稼得方法すなわち労働の在り方が生活の構造ないしは生活のパターン(態度)をより規定すると考えられるからである。また一般に消費生活を規定する大きな要因は所得の大小だといわれているが、同一所得でも、その稼得の方法によつて生活のパターンには差異がある¹⁶⁾。例えば通勤兼業農家は専業農家の生活タイプよりむしろ都市勤労者の生活タイプに近づいてはいくが同じではない、漁家のそれもま

表5 調査対象者の性別年齢構成

性別 年齢別	総 数	男	女
総 数	10,791 (100%) [100%]	5,460 (100%) [50.6%]	5,331 (100%) [49.4%]
16～18才	895 (8.3)	447 (8.2)	448 (8.4)
19～25	2,361 (21.9)	1,257 (23.0)	1,104 (20.7)
26～30	1,400 (13.0)	785 (14.4)	615 (11.5)
31～35	1,250 (11.6)	656 (12.0)	594 (11.1)
36～40	1,155 (10.7)	573 (10.4)	582 (10.9)
41～45	984 (9.1)	426 (7.8)	558 (10.4)
46～50	1,004 (9.3)	468 (8.5)	536 (10.0)
51～60	1,742 (16.1)	848 (15.5)	894 (16.7)

- (注) 1. 調査対象者とは漁業権を全面放棄した漁業従事者世帯で16才～60才までの労働従事可能と認められる者全員
2. 調査時点昭和38年12月末
3. 資料、千葉県

表6 漁民の転業状況総括表

項 目 補償交渉 時期	就 業 可 能 人 員 数	補償前就業者数 (漁・農業を除く)			職業希望者数(α) (新規学卒を含む)			補償後就業者数(β) (農漁業を除く)			農 業 その他	未転業者数 (α-β)			転 業 率 ($\frac{\beta}{\alpha}$)		
		雇用 労働	自営 業	計	雇用 労働	自営 業	計	雇用 労働	自営 業	計		雇用 労働	自営 業	計	雇用 労働	自営業	計
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)	(H) (E)	(I) (F)	(J) (G)	
昭和34年以前	2,807	84	158	242	970	205	1,175	919	191	1,110	1,390	11	14	25	94.6	93.2	94.5
昭和35年以後	7,984	476	405	881	2,190	476	2,666	1,847	378	2,185	4,437	383	98	481	83.9	79.4	80.5
総 数	10,791	560	563	1,123	3,160	681	3,841	2,766	569	3,335	5,827	394	112	506	86.1	83.2	85.8
就業可能人員 に対する割合 (%)	(100)	(5.1)	(5.3)	(10.4)	—	—	—	(25.6)	(5.3)	(30.9)	(53.9)	—	—	(4.8)	—	—	—

注：その他従業者には家事従事者、学生等が含まれている。自営業の内訳については表12を参照せよ。

資料：前掲に同じ資料より加工集計した。昭和38年12月調べ。

た農家や商家や中小企業世帯、都市勤労者世帯の生活タイプとは異なる。それぞれの生活というものには、いわゆるデモンストレーション効果が作用する部分はあるとしても、なお各々の生産や地域社会の構造および稼得の仕方に深く絡みあつて生活が営まれていることをこれらは示している。従つてまず就業状態をとりあげたのである。

さて漁場の喪失を契機とする漁民の就労状況について県の資料をもとにして分析する。その対象となる人は、漁業権を全面放棄した漁業従事者世帯で16～60才までの労働従事可能と認められる人全員である。

まず、その対象者の性別年齢構成をみたのが表5である。就業可能人員数は10,791人で性別全体構成では男50.6%、女49.4%でほぼ均衡している。しかし年齢別の構成を性別でみると19～35才では男に比較して女の方が少なく、とくに19～30才が少ない。一方36～60才では女が男より多く、とくに41～45才が多い。なお、36才以上のいわゆる中高年齢層が全体の45.2%とかなり高い構成を示している点にとくに注意しながら以下をみていこう。まず漁民の就業状況の総括を表6でみよう。これによると就業可能人員10,791人の内訳は、補償前にすでに就業している人1,123人(10.4%)、転業を希望する人3,841人(35.7%)、農業その他に従事できて転業の希望のない人5,827人(53.9%)となつてゐる。但しその他従事者には家事従事者、学生等が含まれている。これからみると転業を希望しない人達はかなりの農地を所有していた漁家で農業一本に切り換え可能な層であり、転業を希望する人達の大部分は農地を持たない専業漁家であつたとみてよい。そこで転職希望者で補償交渉後農業その他以外で就労できたものは3,335人で、その転業達成率は85.8%になつてゐる。その場合被雇用労働として転業するほうが新らしく自営業を始めるより達成率は若干よい。これらを

漁場の喪失した年時(補償交渉の妥結した年)によつてみると、昭和34年以前に喪失した人達(個別的には昭和32年961人、昭和34年214人)では94.5%がすでに転業を終えているが、昭和35年以後に喪失した人達(大部分は昭和36年)では80.5%の転業率となつてゐる。このようにみると転業率は高いようにみえるけれども、現実には転業希望をもつ就業可能な人達で漁場喪失後7～5年経過している場合で約6%、また漁場喪失後3～2年経過した場合で約20%の未転業者が、それぞれいることは、今後の生活の再建、生活の安定等すなわち漁民の福祉的立場から、あるいは漁業補償とくに漁業廃止の補償に係わる転業に要する期間とも関連して問題点となるところである。

つぎに転業希望をもつ就業従事可能者のうちの約15%($1 - \beta/\alpha$)に及ぶ未転業者について、その労働力の質についてみよう。表7は未転業者506人の年齢構成をみたも

表7 未就業者(転業希望者)の年齢構成

(男女とも)

年 令	転業形態		雇 用 労 働		自 営 業	
	総 数	比 率	実 数	比 率	実 数	比 率
総 数	506 (100%)	100%	394 (77.7)	100%	112 (22.3)	100%
16～18才	34	6.7	33	8.4	1	0.9
19～25	140	27.6	133	33.8	7	6.3
26～30	62	12.2	53	13.5	9	8.0
31～35	74	14.6	61	15.5	13	11.6
36～40	67	13.2	51	12.9	16	14.3
41～45	52	10.3	35	8.9	17	15.2
46～50	33	6.7	16	4.1	17	15.2
51～60	44	8.7	12	2.9	32	28.5

注：資料前掲に同じ

表8 職種別年令別就職状況（男女とも）（自営業を除く）

年令別 職種別	総 数		工 員	事務員	教 員	雑 役	守 衛	運転手	店 員	その他	日 雇
	実 数	比率(%)									
総 数	2,766 (100%)	100	1,101 (39.8)	540 (19.5)	11 (0.4)	101 (3.7)	81 (2.9)	148 (5.4)	189 (6.8)	398 (14.4)	197 (7.1)
才 才											
16～18	153	5.5	72	36	—	2	—	1	15	26	1
19～25	1,250	45.2	518	325	4	16	3	61	125	183	15
26～30	517	18.7	241	82	3	11	8	40	31	78	23
31～35	304	11.0	135	27	1	12	18	20	8	39	44
36～40	209	7.6	66	25	—	14	27	13	4	30	30
41～45	137	5.0	32	12	—	16	12	8	2	23	32
46～50	111	4.0	26	21	2	12	10	2	—	12	26
51～60	85	3.0	11	12	1	18	3	3	4	7	26

表9 代表的職種別年令別就職状況（男女とも）

年令別 職種別	工 員		事 務 員		雑 役		守 衛		日 雇	
総 数	1,101	(100%)	540	(100%)	101	(100%)	81	(100%)	197	(100%)
才 才										
16～30	831	(74.4)	443	(82.0)	29	(28.7)	11	(13.6)	39	(19.8)
31～60	270	(25.6)	97	(18.0)	72	(71.3)	70	(86.4)	158	(80.2)
才 才										
16～35	966	(87.6)	470	(87.0)	41	(40.6)	29	(44.6)	83	(42.5)
36～60	135	(12.4)	70	(13.0)	60	(59.4)	52	(55.4)	114	(57.5)

のである。これによると中高年令層（例えば31～60才）の未転業者は全体の53.5%の過半数に達している。しかも被雇用労働希望と自営業希望との年令傾斜性向をみると高年令者ほど自営業への従事志向が強い。例えば自営業希望は36才以上で73.2%を示している。これは一般的に高令者は被雇用労働としての就職は困難であることの反映とみなされる。なおこの表では比較的若年層（19～25才）での未就業者が多い（27.6%）のは一部企業体の進出が遅れていることによるものであると言われているが、たとえ予想される企業が進出して操業開始したとしても恐らく36才いや31才以上の人達はその企業に思うようには就業できるとは考えられない。それは表8.9が示しているところである。すなわち比較的収容力の大きいと思われる工員、事務員へ就業できた人達のなかで36才以上はそれぞれ12.4%、13.0%で、これを31才以上で見ると25.6%、18.0%といずれも低位にある。これに反して雑役、守衛、日雇等、就業条件として余り恵まれていない不安定な職種への就業者は圧倒的に36才以上からよりも、すでに31才以上から多く、雑役の71.3%、守衛の86.4%、日雇の80.2%となつている。一般的に高年令層の転業条件は悪く困難なところであるが、以上のようにみてくると当該漁民ではむしろ年令的には31才以上から

すでに問題点を持つていることが明らかに指摘されたわけである。ここに漁業労働の特殊性が云々されるゆえんがあつたのである。

そこで進出ないし誘致した大企業がはたして生産基盤等を失なつた地元の人達に如何ほどの雇用の道を開いているかをみると表10のごとくである。雇用労働として就業した人達のなかで、かかる進出した大企業に就職でき

表10 就職先別就業状況

就職先	就職者数		比率(%) (1)	比率(%) (2)
	就業者数 (人)			
合 計	2,766		100	—
小 計	658		23.8	100
進 出 大 川崎製鉄	304		(10.9)	46.2
企業会社 富士電気	81		(2.9)	12.3
そ の 他	273		(10.0)	41.5
そ の 他 一般会社	1,307		47.3	—
官公庁及び準官公庁	204		7.4	—
日 雇	195		7.0	—
そ の 他	402		14.5	—

（注） 就業者数は前表の雇用労働者数と一致する。
資料：前掲資料

表11 主要会社の予定従業員数と
当該地域からの就職者数

項目 主要会社名	予定従業員	当該地域からの 就職者数
川崎製鉄	1,500人	304
富士電気	4,875	81
昭和電工	800	20
旭ガラス	380	37
東京電力	1,000	37
古河電工	1,530	24
三井造船	5,000	34
新日本窒素	1,026	14
丸善石油	1,500	28
大日本インキ	1,700	7
計	19,311 (100%)	586 (3.1%)

(注) 操業を比較的早くから開始している会社の主要なものだけ。

資料：県の資料より作成，表4参照

た人は全体のうち 23.8%にしかすぎない。進出した大企業13社のなかでも川崎製鉄が比較的多く一社で全体の約 1 割を雇用しているがそれでも当初の予定従業員数にしめる地元当該漁民の雇用率は20%にしか達していない。すでに操業中の主要10社の予定雇用従業員数に対する地元当該漁民の被雇用収容率は表11のごとく僅かに 3.1 %

表12 業種別自営業従事者状況

業 種 別	自営業者	業 種 別	自営業者
総 数	569	美 容 院	6
建 築 業	1	クリーニング業	20
建 具 業	—	理 髪 業	6
左 官 業	9	浴 場 業	6
貨 家 業	82	金 物 業	—
金融不動産	8	衣 料 品 店	—
旅館及び食堂	53	和 洋 装 業	6
食 料 品 店	12	医 料 保 健 業	1
雑 貨 商	41	自動車及運送業	26
養鶏及び養豚	16	牛 乳 採 取	4
鮮 魚 業	20	大 工	12
豆 腐 業	8	瓦 製 造	—
青 果 業	30	園 芸 業	2
油 脂 業	—	薦 職	3
塗 装 業	5	電 気 工 事 業	6
硝 子 業	2	鉄 工 所	1
古 物 業	1	置 業	5
精 米 業	1	そ の 他	176

注：県資料より作成

をしめるにすぎない。これは転業希望者数の 15.2%でしかない。以上のごとく進出した企業体により労働力市場は飛躍的に拡大するはずであるが、現実には当該漁民達にとってははるかに狭い門でしかありえないこと、またたとえ関連の中小企業への就労の道があつたとしても非常に不安定な就業条件でしかないこと等のなかにこそ現代の住民福祉の立場からの問題点がある。

最後に表12にみられるように自営業についてはまさに種々雑多である。なかでも多いのは進出企業に勤務する労働者を対象とした貸家業、ついで旅館及び食堂、雑貨商がある。しかしながらこの自営業も比較的市街地帯の形態をなしていない地域では転業も進んでいないということであつて問題は深刻である。

そのほか家事従事者や転業漁民の主婦等の内職の従事状況であるが、補導所斡旋による内職従事者数は昭和39年5月現在で464人おり、袋はり、箱造り、附録詰合せ、電気部品組立、タバコフィルター巻、カタログ貼り、ビーズ組通しなど行ない 1 日400円位になるとの話である。

以上漁場埋め立て当該漁民の転業について若干の分析を試みた結果、幾つかの重要な問題点に直面せざるを得なかつた。そしてそこにこそすぐれて今日的な基本問題、すなわち経済の発展と調和する社会計画や、社会保障の充実の必要性があるのである。

(3) 補償金の使途と生活変化に対する意識

表13 補償金の使途状況

使 途 区 分	1 戸 平均	%
補 償 金 額	6,703 千円	100.0
運 用 金		
預 貯 金	2,433	36.3
信 託 投 資	462	6.9
公 社 債 投 資	456	6.8
株 式 投 資	103	1.5
不 動 産 投 資	471	7.3
調 度 品 (営業用)	220	3.2
自 営 業 資 金	106	1.6
小 計	372	5.4
消 費 金	(4,623)	(69.0)
自家用家屋新築等	946	14.1
家具調度品	104	1.6
生活費	※ 655	9.8
その他	375	5.5
小 計	(2,080)	(31.0)

- 注 1. 昭和38年6月末現在。県資料
君津漁業協同組合正組合員より15% = 33人抽出
2. ※この内諸税の支払 480 千円
3. 補償妥結時は昭和36年8月

ここでは漁場の財産権としての対価及び離作料を内容とする漁業補償金はその後どのように使われたか、また生活の変化をどのように評価し、将来の生活に対していかに感じているかを簡単にふれてみたい。

例えば君津漁協所属の正組合員から15%の33人を抽出した県の調査によると表13のとおりで漁家1戸平均の補償金は670万円支払われた。そのうち将来に備えての預貯金及び生活再建への生産的投資とみられる運用金は462万円で69.0%にあたり、また家屋の新築、家具調度品の購入その他生活費など直接消費されたとみなされる消費金は208万円で31.0%となつている。運用金について表より明らかであるが預貯金や信託投資が圧倒的に多く全体の43.2%をしめている。消費金の内容をみると自家用家屋の新築等にその約半分にあたる11.1%を使用しているのが特徴である。要するに補償金の使途における問題点は、運用金が今後どのように活用されていくかに存在する。この調査事例は、昭和36年8月に補償交渉が妥結して補償金が支払われ調査時点までに2年を経過しているのであるが、今後消費金がどのように増加していくかも転業と関連して重要な問題点である。

ちなみに埋立前後の所得及び生活費の変化をみると表14のごとくである。この地域は企業進出の操業予定が遅れ、漁民の転業も悪い（転業率67.4%）ところであるが、漁業所得は皆無になり、その代り、給与、補償金の利子所得が増加している。しかし、それでも埋立前の所得額には達せず減収となつている。一方、生活費は逆に相当（約20%）上昇しているため埋立前に比較して経済余剰は低下縮少している。

最後に埋立漁民の今後の生活の見通しについて、君津漁協の組合員からの調査結果では、「安定する」が72.7%、「安定しない」が3.0%、「わからない」24.3%となつ

ている。安定するが多い理由の一つには「当該地域は比較的農業所得がある（埋立後の所得中36.7%は農業所得）」ことによるものと思われる。しかしながら「安定しない」および、はつきりと将来への見通しについて確信ないしはその考えが持てなくて「わからない」と答える恐らく農地を持っていない人達が約3割近くいる点は問題であり、これは未転業の人達と関係があると思われる。いま、これと同じことを推津漁協の場合についてみると、当該地域は概して農業所得が極めて低いところであるが、「安定しない」と答えたものが全体の11.6%、「わからない」と答えたものが27.0%で、はつきりと安定すると確信が持てない人達は合計約40%近くいる。このことから将来の生活安定に対してかなり不安な気持ちを多くの人達が抱いていることがわかるのである。

以上は主として漁民の生活の変貌過程について、とくに就業構造の状態についてみてきたが、要は近代産業の進出に伴う労働力市場の拡大はあつても、それは昨日まで自家漁業の中心的な働き手であつた40～50代の漁民にとって、漁場なき今日からはさらに30代の漁民を含めながら近代産業への転用が特にきかないということであり、その労働市場から遙かに遠い陳腐な労働者でしかありえない（極端には近代的な労働者ともなりえない）ということである。すなわち労働力不足のなかでの過剰として問題となることであり、それが、将来の生活に対して不安を抱かしていることにつながっていくことであつた。そして彼等のための対策の一例として、中高年令の漁民の労働の特色を活かした転業をということで県等が行なう釣船の船頭すなわち観光漁業や運搬船業などへの職業講習や相談にはかなりの人達が集まつてくるとのことである。かかる領域では、今後とも彼らもまた中心的な労働者たりうるのである。

本章の分析結果を通じて今後の補償の在り方、転業対策というものが将来に対して不安のなきようより実態にそくして、よりきめこまかく、幅広い物心両面から配慮のある対策や措置が一般的に望まれるところである。

表14 埋立前後の所得及び家計費の比較

所得源	金額	埋立前		埋立後		比較
		年 収		年 収		年 収
計		千円 662	% (100)	千円 655	% (100)	千円 7
漁業	業	406	(61.0)	—	(—)	406
農業	業	198	(30.0)	227	(36.7)	29
自営	業	—	(—)	42	(5.4)	42
給与	与	—	(—)	142	(21.7)	142
利子	子	—	(—)	198	(30.2)	198
その他		58	(9.0)	46	(6.0)	12
生活費		374		446		72

(注) 君津漁協の前掲、抽出33戸平均である。

注1) 工業地帯整備法案、臨海地域開発促進法案等。

2) 例えば漁業生産の減少、稚貝等の斃死 例、松島湾。そのほか漁獲された魚介類が悪臭をもつ異臭魚問題 例、四日市港とその周辺。

3) 例えば、奇病と言われている水俣病（熊本、鹿児島両県境の臨海工業都市水俣市の日室水俣工場の排水する汚水中の有機水銀が原因とされている特異な脳症状を呈する奇病で、多量の水俣湾でとれる魚介類をたべる水俣湾地域の漁民とその家族達に多くの患者がでていた。詳細は「水俣病を追う」

白木博次（世界昭39. 6月号参照）

- 4) 宝田善「京葉工業地帯」（経済評論10巻 10号 46頁参照）
- 5) 千葉県企画室資料「京葉工業地帯」（1964. 4）
- 6) 土地造成計画は昭和35年度，運輸省臨海工業地帯開発事業計画による。
- 7) 水産庁漁政部漁業調整課資料「漁業補償事例集Ⅰ，Ⅱ巻」（昭和39年4月調べ）
- 8) 補償金の交渉はすべて漁業協同組合が窓口となる。これは漁業権の免許は漁業協同組合に与えられていることにより，各漁業協同組合員はその漁業権を各自行使する権利をもっている。この詳細については近藤康男，金沢良雄，相原良一氏など論文がある。例えば，近藤康男「漁業権の補償について」，相原良一「損失補償」
- 9) 例えば，漁業法第26条 区画漁業権は，都道府県知事の認可を受けた場合を除き，移転（譲渡，滞納処分，強制執行並びに先取特権，抵当権及び企業担保権の実行による移転）の目的となることはできない。
同法第27条 区画漁業権以外の漁業権は移転の目的となることができない。
- 10) 4年以内，となつているが，これについては問題がでている。
- 11) 例えば 杉村敏正「公共用地取得の補償基準について」（法律時報34巻6号）
- 12) 相原良一「損失補償」（公法研究25）
- 13) 浜島 朗「日本資本主義と村落構造」（P15）
- 14) 浜島 朗，前掲書，P3参照。
- 15) 例えば 全国漁業協同組合連合会「補償基準作成等に関する公共用地審議会」に対する開陳意見（昭和36. 10. 18）
中井 昭「漁村の就業構造についての若干の考察」（漁業経済研究11巻2号P8）
前掲法律時報（34巻8号）P16。
- 16) 向井利栄「近郊山峡村の変貌過程—（農家の家計消費構造）」（京都府農業会議所）

III 結 語

IMF（国際通貨基金）八条国への移行とOECD（経済開発協力機構）加盟により開放体制に入つたわが国経済は，さらに新しい成長発展のために産業構造の転換を図り，開放体系への編成替えを必要とすると昭和39年度年次経済報告書は述べているように，今後いよいよ産業開発を中心とする地域開発（成長政策）は続けられて行くことであろう。

このような一般経済の事情を背景としながら，本稿では地域経済開発がその地域住民に及ぼす影響を福祉的視点から，とくに京葉臨海工業地帯の漁場を喪失する漁民事例について，とりわけ生活再建，就業（転業）の実態を中心としながら漁業補償の在り方や，転業対策の方向とも関連づけて考察し問題点を指摘した。

今後に残された問題としては，序論にも述べたごとく，漁業権の行使を中心としてかなり秩序づけられていた漁村が，その漁業権の喪失と賃労働兼業化をめぐつて，どのように変貌していくか，その場合に秩序組織づけてきた漁業協同組合，部落組織，その他集団などの伝統的組織はどのように変化していくか，そして，新しく進出した工場や商業などの「企業体社会」は従来の伝統的「習俗社会」にどのような影響を与えていくか，そのような場合に地域住民の福祉を向上させるためにどのような方法があるのかを，従来はたしてきた組織機関や集団の機能と役割を比較し検討することなどがあるが次号以下で問題としたい。

地方自治体が誘致することの多い地域開発が，当初予想したような真に住民の福祉と住民の所得とを向上させるように効果があがつているかどうかは，地域住民にとつて最大の関心でなければならない。産業や地域経済の発展は，所詮地域住民のよりよい生活のための手段にしかすぎないのである。そのことを忘れて，産業偏重発展をはかつて，地域住民の生活を脅かし，生活の本拠である地域そのものをスクラップ化してはならない。ここに経済開発と社会開発との均衡ある調和が要請されるゆえんがあり，住民福祉的視点の回復が今ほど必要な時はないのである。（昭和39年6月30日受理）